Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale

Juillet 2007

- **Caractéristiques et nouveautés des Contrats Urbains de Cohésion Sociale**
  - un point sur…le cadre juridique
- **Des outils objectifs pour une démarche négociée**
- **Une nouvelle agence : l'ACSé**
  - Schéma DIV- ANRU- ACSé : qui fait quoi ?
- **Cinq terrains d'action**
  - un point sur…les CUCS en Midi-Pyrénées
  - un point sur…les chiffres des CUCS
- **Une évaluation en continu**
  - les 4 dispositifs spécifiques
  - trop d'indicateurs…
- **Ressources documentaires**

Depuis le 1er janvier 2007, les Contrats Urbains de Cohésion Sociale succèdent officiellement aux contrats de Ville, et entendent prolonger l'action tout en la rendant plus efficace. Ils sont le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté.
Les Assises de la Ville du 8 avril 2005 dévoilent les grandes lignes du rapport du sénateur Pierre André, missionné par le gouvernement pour produire une étude sur « l'avenir des contrats de ville ». Ce rapport souligne les avancées de la politique de la Ville en matière de mobilisation des acteurs, de création de nouvelles formes de partenariat, de travail des associations, de l'adaptation des politiques publiques aux territoires, mais il soulève également des difficultés non résolues par les contrats de ville : lisibilité, empilement des dispositifs, démultiplication des actions, difficile mobilisation des financements. Une rénovation et une simplification du contrat passé entre l'Etat et les collectivités est proposée : c'est la base du CUCS.

Caractéristiques et nouveautés des Contrats Urbains de Cohésion Sociale

- A partir de 2007, le CUCS se présente comme le nouveau cadre contractuel de la politique de la ville, sous la forme d'un contrat unique (fin des 3 conventions des contrats de Ville) passé entre l'Etat et les Territoires (le maire ou le représentant de l'EPCI).
- Le Contrat Urbain de Cohésion Sociale est signé pour trois ans (et non plus sept), et sera éventuellement reconduit une fois sous réserve d'une évaluation positive qui interviendra en 2009.
- Ces nouveaux contrats voient leur thématique resserrée autour de 5 champs prioritaires définis lors du *Comité Interministériel des Villes* du 9 mars 2006 :
  - **l'accès à l'emploi et le développement économique**
  - **l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie**
  - **la réussite éducative et l'égalité des chances**
  - **la citoyenneté et la prévention de la délinquance**
  - **la prévention et l'accès à la santé**.
- Dans chacune de ces thématiques, les CUCS doivent prendre en compte des dispositions en faveur de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et de l'égalité des chances, et être en cohérence avec le projet de Rénovation Urbaine lorsqu'il existe.

Un point sur… le cadre juridique

- ✓ ***Circulaire du Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement*** *du 24 mai 2006 : pose les principes et le calendrier de la mise en œuvre des CUCS.*
- ✓ ***Lettre de mission du Délégué Interministériel à la Ville****, 30 août 2006 : le ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du logement et la Ministre déléguée précisent le rôle de la DIV dans son nouvel environnement marqué par la création de l'ACSé, l'action interministérielle (DPT)…*
- ✓ ***Circulaire du Délégué Interministériel à la Ville*** *du 15 sept 2006 : relative à la géographie prioritaire des CUCS.*
- ✓ ***Circulaire du Délégué Interministériel à la Ville*** *du 1er février 2007, relative à la signature des CUCS : accorde un délai supplémentaire et insiste sur la nécessité d'inscrire les contrats dans les EPCI, c'est-à-dire dans un projet communautaire de cohésion sociale. La mobilisation des moyens de droit commun, distincte des moyens spécifiques est rappelée, compte tenu d'une réforme des mécanismes de financement.*

Des outils objectifs pour une démarche négociée

Pour la première fois, et c'est ici la grande originalité de la démarche de lancement des CUCS, la définition des sites retenus se fait sur la base de diagnostics territoriaux (élaborés à partir de statistiques, indicateurs, et Système d'Information Géographique) orchestrés par la DIV avec le concours de l'INSEE : il en ressort une nouvelle géographie prioritaire, différente de celle des contrats de Ville, dévoilée par une circulaire du 15 septembre 2006. Elle précise les critères à utiliser pour choisir les sites en instaurant une hiérarchie des quartiers et communes en trois catégories, qui renvoient à des niveaux de financements différents. Une négociation est ensuite entreprise entre préfets de départements et élus, avec arbitrage du préfet de région.

- Les **quartiers très prioritaires (**niveau 1) présentant « des difficultés importantes et sur lesquels les crédits spécifiques de la politique de la Ville doivent être concentrés majoritairement », sont définis à partir de critères fixés au niveau national par la DIV.
- Les **quartiers prioritaires** (niveau 2), « dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels la mobilisation de moyens spécifiques au-delà des moyens de droit commun est néanmoins nécessaire ».
- Enfin, la liste des **quartiers de « priorité de moindre intensité »** (niveau 3) est laissée à l'appréciation des préfets de département.

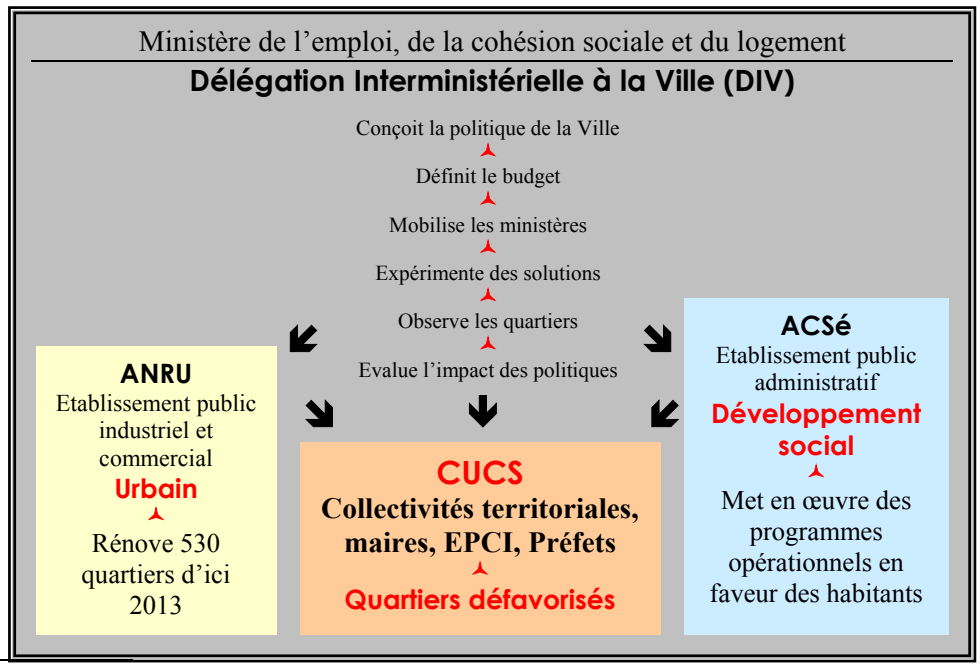
→ C'est donc une politique de la Ville graduée qui se met en place, les moyens les plus importants étant ciblés sur les collectivités et les quartiers qui en ont le plus besoin; comment les crédits spécifiques affectés aux quartiers seront-ils ventilés[1] ?

- Pour les quartiers classés au niveau 3, le total des montants prévisionnels ne pourra dépasser 10 % de l'enveloppe régionale[2].
- Pour les quartiers classés au niveau 1 (très prioritaires), les crédits en euros par habitant devront être, en moyenne, 1,5 à 2 fois plus élevés que ceux accordés aux quartiers classés en niveau 2 (prioritaires).

Une nouvelle agence : L'ACSé

L'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (**ACSé**), créée en août 2006 par la **loi de Programmation pour la Cohésion Sociale**[3], entend pour les politiques sociales territorialisées tenir le rôle que joue l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine[4] (**ANRU**) vis-à-vis des politiques de Rénovation Urbaine. Guichet unique de la politique de la Ville, l'agence met en œuvre un nouveau circuit de financement en attribuant aux collectivités les crédits spécifiques accordés par l'Etat dans le cadre des CUCS. Elle reprend intégralement les missions du FASILD (à l'exception du volet accueil attribué à l'ANAEM), et partiellement celles de la DIV. ANRU et ACSé se trouvent placées sous la tutelle de la DIV. L'agence doit permettre une souplesse de financement : ajustement des crédits, et réévaluation pluriannuelle. Ses missions s'organisent en 4 programmes:

- **L'intégration et la lutte contre les discriminations** : mettre en œuvre toute action visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France, concourir à la lutte contre les discriminations→ reprise des missions du FASILD.
- **La politique de la ville** : participer aux interventions en faveur des habitants des ZUS en finançant le programme « Ville, Vie, Vacances », 6000 postes d'adultes relais, 500 programmes de Réussite Educative, 220 Ateliers Santé Ville, et les actions conduites par les communes et associations en faveur du développement social urbain.
- **La lutte contre l'illettrisme** : contribuer à mieux structurer les interventions en matière de lutte contre l'illettrisme, en articulant les différents programmes et structures (au niveau national, régional et départemental).
- **Le service civil volontaire** : élargir l'offre qui existe actuellement de manière à pouvoir proposer à 50 000 jeunes volontaires une mission de service civil.



Source :
La lettre de la DIV n° 113

[1] Circulaire de programmation, ministère de la Cohésion sociale et de la parité, du 19.10.06.
[2] Hors convention ERE, ASV, Adultes-relais.
[3] Loi n° du 18 janvier 2005. Décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006
[4] Arrêté SOCV0710791A du 20 mars 2007 portant approbation du règlement général de l'ANRU

Cinq Programmes d'action

✓ L'accès à l'emploi et le développement économique

Le taux de chômage des zones urbaines sensibles représentant le double de la moyenne nationale, la réduction du chômage des publics des quartiers et notamment celui des jeunes s'affirme comme une priorité majeure des CUCS.
Malgré la politique mise en place pour favoriser la création d'activité depuis 1999, le tissu économique reste encore peu dense dans les quartiers. La forte volonté de création d'activité parmi les habitants des ZUS, révélée par différentes enquêtes, traduit les difficultés de ces publics à trouver un emploi salarié pérenne, mais il convient surtout de prendre en compte le dynamisme d'une population dont la part des jeunes de moins de 20 ans s'apparente davantage à des notions rencontrées dans le Tiers Monde que dans des pays industriels développés.

L'Etat se donne comme priorités, dans le cadre des CUCS, de :

- Développer la présence physique du service public de l'emploi (Maisons de l'Emploi, agence locale ANPE, Mission Locale…) : la création de 50 antennes de proximité des Maisons de l'Emploi est prévue.
- Mobiliser les mesures *emploi* du plan de cohésion sociale[1], (en particulier celles relatives au secteur marchand), sous- utilisées pour les publics des quartiers, en réservant un volant minimum de 20000 contrats aidés, en CAE ou en CA, pour les demandeurs d'emploi des ZUS. Dans le même temps on cherchera à renforcer les clauses d'embauche locale en ZFU.
- Renforcer l'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi par une adaptation des offres de service aux publics des ZUS (coaching, accès à la recherche informatisée), développer des formations aux savoirs de base, ou préparatoires au recrutement, formations en alternance (par exemple dans le cadre de l'accès à la fonction Publique des jeunes sans qualification : le Pacte).
- Donner à chaque habitant des territoires concernés les mêmes chances qu'ailleurs d'accéder aux services d'accompagnement et d'appui à la création d'activités. Soutenir l'accroissement de la création d'activité par les habitants et le déploiement de la promotion des Talents des Cités.
- Favoriser la mixité fonctionnelle des quartiers en soutenant la reconstitution de pôles d'activités économiques : implantation de commerces de proximité, création de locaux d'activités (par l'amélioration des règles de financement, comme la multiplication des capacités d'action de l'EPARECA, ou l'amélioration des conditions d'intervention du FISAC).

Un point sur…les CUCS en Midi Pyrénées

Tous les contrats de Ville sont reconduits et évoluent sous la forme des CUCS. 3 nouveaux voient le jour :

- Lourdes (65).
- Cahors (46) anciennement en DSQ.
- Gaillac (81).

✓ Les contrats liés à la Politique de la Ville et de Rénovation Urbaine se présentent ainsi :

- CUCS

Haute Garonne (31)…….1…
Lot (46) ……1…
Hautes Pyrénées (65)..…2…
Tarn (81)...……....5…
Tarn et Garonne (82) ….1…

- PRU : 3 Conventions ANRU

GPV de Toulouse
ORU de Tarbes
PRU de Montauban

✓ Au total 10 CUCS sur 5 départements.
✓ Un budget annoncé de l'Etat de **10,85 millions d'euros**

✓ L'amélioration de l'habitat et du cadre de vie

Le Programme National de Rénovation Urbaine a été concrétisé par une loi, en août 2003, afin de remédier aux dégradations des conditions de logement et du cadre de vie dans des sites particulièrement affectés. Cependant la plupart des quartiers en difficulté, non seulement ceux concernés par le PNRU, nécessitent eux aussi des interventions.

A travers les Cucs, l'Etat s'attache en priorité à :

[1] CI-RMA (Contrat Insertion- Revenu Minimum d'Activité), CIE (Contrat Initiative Emploi), CJE (Contrat Jeune en Entreprise), CNE (Contrat Nouvelle Embauche) pour le secteur marchand. CA (Contrat d'Avenir) et CAE (Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi) pour le secteur non marchand.

- accélérer les Projets de Rénovation Urbaine→ prolongation du PNRU jusqu'en 2013 et accélération de sa mise en œuvre,
- améliorer les conditions de relogement des ménages à l'occasion des opérations de démolition par une mobilisation des acteurs de l'intervention sociale dans la conduite de relogements (bailleurs, collectivités locales, services de l'Etat, équipes MOUS relogement),
- intensifier la mise en place (conjointe- entre les communes et les bailleurs HLM) de programmes d'amélioration de la **Gestion Urbaine de Proximité** (GUP) sur l'ensemble des ZUS de plus de 500 logements. Des enquêtes de satisfaction auprès des habitants viendront fixer et mesurer les objectifs. Le gardiennage est renforcé (il est demandé aux préfets de veiller à l'obligation 100 logements = 1 gardien), et des fonds dédiés pourront venir soutenir les initiatives des habitants,
- restaurer la qualité de vie, donner des perspectives de développement à ces quartiers,
- inscrire les ORU dans les CUCS, les transformations urbaines devant contribuer à un effet levier sur d'autres dimensions (sociales, éducatives, éco, santé…)

Il est fait mention d'un soutien au développement durable, et c'est bien là une nouveauté par rapport aux contrats de ville, « les CUCS pouvant être l'occasion d'entreprendre des actions de revalorisation de l'espace au travers de **démarches de développement durable au sens large** ».

✓ La réussite éducative et l'égalité des chances

Lancé en 2005, ce programme prévoit la prise en charge, de façon personnalisée, hors temps scolaire, des enfants et adolescents présentant des signes de « fragilité » (225 000 suivis entre 2005 et 2009). Son originalité : la prise en compte de l'enfant dans sa globalité, et l'individualisation de l'action. Il est nécessaire de rechercher une complémentarité de l'action éducative entre les temps familiaux, scolaires et de loisirs[1].
Une certaine vigilance est particulièrement attendue sur 2 points : les interventions dans les domaines sanitaires et sociaux restent trop peu développées au profit des activités scolaires, et les parcours et le soutien apporté aux enfants ne sont pas suffisamment personnalisés.

Le volet éducatif des Cucs aura pour objectif de mettre en cohérence les politiques éducatives et les dispositifs contractuels existants. L'élaboration du volet éducatif se déroulera en trois phases : un **diagnostic territorial** établi conjointement avec les partenaires, un **projet partagé**, une **programmation d'actions** sur trois ans détaillant pour chaque action la maîtrise d'ouvrage, les publics concernés, les indicateurs de résultat…
Les équipes dédiées à cette mission voient leur nombre doubler d'ici la fin 2007, et l'ouverture d'une dizaine d'internats (de réussite éducative) supplémentaires est annoncée.

Un point sur…les Chiffres des CUCS

- ✓ L'Etat consacre **400 millions d'euros par an pendant trois ans**, dont
  - 367 millions en métropole et
  - 33 millions pour les départements d'outremer.
- ✓ Selon les chiffres provisoires issus du ministère de la Cohésion sociale, 154 contrats ont déjà été signés sur les 439 annoncés (pour 247 contrats de ville 2000-2006).
- ✓ Le nombre des quartiers éligibles devrait être supérieur aux 1500 couverts par les précédents contrats de Ville.

✓ La citoyenneté et la prévention de la délinquance

Dans un contexte marqué par la prégnance de la délinquance juvénile, les habitants des ZUS (selon le rapport ONZUS) semblent davantage victimes de certaines formes de délinquance. Cette situation tend à accentuer le sentiment de relégation et d'abandon de ces populations et à engendrer un effet « repoussoir » pour les autres.

Le volet « Prévention de la Délinquance et Citoyenneté » des Cucs se traduit par la signature du **Contrat Local de Sécurité de nouvelle génération**[2]. Cette démarche vise à améliorer la sécurité dans tous les domaines et à renforcer la responsabilité civique.
A partir d'un diagnostic local, un programme d'action ciblé sur les publics à risques et les territoires sensibles se met en œuvre, dans un engagement contractuel entre partenaires (Etat, collectivités locales, conseils généraux, régionaux, bailleurs sociaux) en référence aux orientations nationales de la prévention de la délinquance. Ce programme vise divers axes de prévention : délinquance juvénile, toxicomanies, violences urbaines, scolaires, récidives, soutien aux victimes, médiation sociale…On annonce des indicateurs de résultat,

[1] Circulaire du 14 février 2006 relative à la mise en oeuvre du programme réussite éducative
[2] Circulaire INTK0600110C du 4 décembre 2006 relative à l'élaboration des contrats locaux de sécurité (CLS) de nouvelle génération

précis et évaluables. Les moyens consacrés aux postes d'adultes- relais « médiateurs de ville » sont renforcés ; leurs missions contribuent à prévenir et réguler les conflits de la vie quotidienne par le dialogue, l'écoute et la négociation entre la population, les usagers et les institutions.

✓ La prévention et l'accès à la santé

Enjeux majeurs dans la réduction des inégalités sociales et territoriales, l'accès aux soins et la prévention ont été trop peu pris en compte par les contrats de Ville. La santé est alors réaffirmée par les CUCS comme l'un des cinq thèmes prioritaires de la politique de la Ville afin d'encourager une meilleure prise en compte de la prévention et de l'accès aux soins pour les habitants des quartiers en difficulté.

L'Atelier Santé Ville[1] fait le lien entre collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat en matière de Santé: chargé de décliner les Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins (PRAPS) dans le cadre des Plans Régionaux de Santé Publique (PRSP), sa mission est d'identifier, au niveau local, les besoins spécifiques des publics en situation de vulnérabilité, de coordonner les différents acteurs, d'élaborer des projets (en articulation avec les dispositifs existant), de favoriser la participation active de la population à toutes les phases du programme. Il est prévu de favoriser l'implantation de dispositifs spécifiques, tels que des équipes mobiles spécialisées en psychiatrie (EMP), des médiateurs sociaux engagés en santé publique (adultes- relais), maisons de santé, permanences hospitalières, etc. Préexistant aux CUCS (sous forme de 140 ASV expérimentaux), le dispositif Atelier Santé Ville se généralise : d'ici l'année 2008, la mise en place de 160 nouveaux ASV est annoncée, chacun bénéficiant en moyenne de 50 000 euros.

Les 4 dispositifs mobilisables exclusivement pour les territoires en CUCS

- Ateliers Santé Ville (ASV)
- Ville- Vie- Vacances (VVV)
- Adultes- Relais (médiateurs de la ville)
- Programme de Réussite Educative (PRE)

A l'origine éligible exclusivement pour les territoires en politique de la Ville, le programme de Réussite Educative s'étend également, depuis la circulaire du 15 février 2007, aux territoires en Zone d'Education Prioritaire.

Une évaluation en continu

La circulaire du 5 juillet 2007 du délégué interministériel à la Ville, accompagnée d'une note d'orientation, insiste sur la nécessité de mettre en place les modalités d'une véritable évaluation locale, et réaffirme certains principes la concernant : disposer préalablement d'objectifs évaluables et d'outils d'observation, rechercher des indicateurs mesurant l'effectivité des politiques mises en place, intégrer dans l'évaluation locale des CUCS l'évaluation des projets de Rénovation Urbaine, veiller à l'appropriation par les décideurs politiques des démarches d'évaluation. Par ailleurs chaque année un bilan de réalisation des programmes d'action doit être effectué.

Il est rappelé que les financements nécessaires à ces démarches seront imputés aux crédits de mise en œuvre des CUCS, et donc inscrits dans la programmation annuelle. Une enveloppe de crédits dédiés, déléguée par la DIV aux préfets de région, participera également à la mise en place de l'évaluation, par des actions de formation à l'évaluation, de création d'outils partagés d'observation, des prestations d'experts…

Fin 2009, au terme de trois années, les CUCS feront l'objet d'une évaluation à mi-parcours qui permettra une réorientation des programmes d'action, constituant ainsi la condition de la reconduction pour trois ans.

Trop d'indicateurs…tue les indicateurs ?

Une batterie d'indicateurs est apparue ; d'où la nécessité de savoir de quoi on parle :

- les indicateurs proposés dans l'Annexe de la LOPVRU, du 1/08/2003
- les indicateurs du BOP 147 « Equité Sociale et territoriale », éventuellement revisités au niveau régional,
- les indicateurs pour l'évaluation des objectifs opérationnels des CUCS.

Mais il convient de noter la différence de nature de ces indicateurs, en distinguant les niveaux de

- diagnostic territorial (contexte local)
- impact des actions (programme des Cucs).

Patrick- Yves MATHIEU, Bénédicte VANNSON, Ressources et Territoires- juillet 2007.

[1] Circulaire interministérielle N°DGS/DHOS/SD1A/2006/383 du 4 septembre 2006.

RESSOURCES DOCUMENTAIRES

Rapports officiels, Synthèses, Etudes

- ***Guide de l'évaluation des CUCS*** Version 1. DIV; ARGOS; CIRESE; Pluralis. Paris, juin 2007.
- Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale : ***Fiches thématiques***. Paris, DIV, déc. 2006.
- Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale : ***Guide méthodologique***. Paris, DIV, sept 2006.
- ***Pour une politique de la ville renouvelée***. Comité Interministériel des Villes, 9 mars 2006.
- ***Rapport de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles***. Paris, DIV, 2006.
- ***Document de Politique Transversale***. Projet de loi de finances pour 2007. Ville. 2006.
- ***Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers***. Rapport d'information du Sénat n° 49 fait au nom de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années. Alex Türk (président) et Pierre André, (rapporteur). 2006-2007.

Articles, documents d'information

- ***Contrats urbains de Cohésion Sociale. La politique de la ville en mutation.*** La Gazette des Communes, n° 8/ 1874, 19 fév. 2007, p. 24- 31.
- ***DIV, ANRU, ACSé : qui fait quoi ?*** La lettre de la DIV, n° 113, déc-janv. 2007.
- ***Agir pour les habitants des quartiers en difficulté. La politique de la Ville Mode d'emploi.*** Paris, DIV, 2007.

Sitographie

- Site de la Délégation Interministérielle à la Ville : **http://www.ville.gouv.fr/**
- Base documentaire de la DIV, accessible à partir du site de la DIV : **http://i.ville.gouv.fr/Data/RechDiv.php**
- ANRU : **www.anru.fr**
- ACSé: **www.lacse.fr**
- Plan de Cohésion Sociale: **www.cohesionsociale.gouv.fr**
- Ressources & Territoires : **www.ressources-territoires.com**